臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1198號
110年11月11日辯論終結

原　　告　全航汽車客運股份有限公司

代　表　人　簡秋龍
訴訟代理人　王志文　律師
　　林益輝　律師
被　　告　交通部公路總局

代　表　人　許鉦漳
訴訟代理人　成介之　律師
複　代理人　潘建儒　律師

上列當事人間公路法事件，原告不服交通部中華民國109年8月21日交訴字第1091300402號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告以民國108年11月15日全航字第1080270號函，向被告所屬臺中區監理所申請「6268F臺中-埔里（地理中心碑）經國道6號線」（下稱系爭6268F路線，全部班次84班）的部分班次16班，自臺中建國路起繞駛高鐵臺中站，以便利沿線民眾往返高鐵需求。被告審查後，認系爭6268F路線申請部分班次繞駛之行駛動線，與南投客運「6670臺中-高鐵臺中站-埔里-日月潭」（下稱6670路線）多條支線競合，且6670路線目前營運車輛、設備尚能符合大眾運輸需要，另系爭6268F路線現行道路並無任何不可抗因素，致影響連貫端點而需變更路線之情形，不符合公路法第41條第1項及汽車運輸業管

理規則(下稱運管規則)第35條規定，以109年5月13日路授中監運字第1090109900號函否准（下稱原處分），原告不服循序提起行政訴訟。

二、原告主張略以：

㈠、就公路汽車客運業營運路線其營業車輛、設備是否無法適應大眾運輸需要之認定，依公路汽車客運審議會設置要點第2條規定，係公路汽車客運審議會（下稱審議會）之任務。系爭申請案未經審議會審議，違反正當程序。且系爭申請案，對大眾運輸有重大影響，非僅屬微調，自應踐行審議程序。

㈡、本件原告係就系爭6268F路線的部分班次計16班次為部分路線變更申請（將原路線中，國光路該段路線變更為高鐵臺中站），應僅就變更部分考量是否適應大眾運輸需要，被告以全部路線為基準，違反公路法第41條第1項、運管規則第35條、第23條第1項第6款等規定，原處分顯於法有違。況南投客運6670路線的營業車輛、設備，並無法因應目前高鐵臺中站每年進出及逐年增加的旅客載運量，而擬變更路線繞駛高鐵臺中站的系爭6268F路線16班次，與南投客運6670路線在時間、空間、乘車資訊互補，可確保民眾行的權利，縮短乘客候車時間，創造雙贏結果。被告以目前營運車輛、設備尚能適應大眾運輸需要為由，否准本件申請，顯係出於錯誤的事實認定，判斷恣意濫用而有瑕疵。退步言，被告所稱重疊里程，是南投客運路線重疊原告的路線，因為系爭6268F路線早於98年9月開通，而南投客運的6670路線是99年3月才開通。另被告所提出乙證8南投客運107-109年度平均每班次載客人數，明顯脫離現實且與相關事證相左，因為載客需求要區分尖峰或離峰時段等語。聲明求為判決撤銷訴願決定及原處分，被告對原告以108年11月15日全航字第1080270號函，申請系爭6268F路線部分班次16班，自臺中建國路起繞駛高鐵臺中站申請案，應作成核准之行政處分。

三、被告則略以：

㈠、本件原告係針對系爭6268F路線的部分班次申請路線調整，並非新營運路線許可，且不涉及起訖點變更，依最高行政法院103年度判字第636號判決意旨，無庸再踐行審議程序。又行為時即104年8月5日訂定發布之公路汽車客運業申請調整客運路線處理原則□一般客運路線㈡變更路線1-7目，除第6目明定須經審議會審議外，依明示其一排除其他之法律解釋原則，其餘態樣皆由被告審查後逕予處分。原告經營的其他路線，也曾申請部分班次路線調整，經被告審查許可，可見本件申請案，無踐行審議程序之必要。

㈡、被告對公路法第41條第1項及運管規則第35條所為之審查，係基於高度專業性及技術性之判斷，有判斷餘地，被告認為系爭申請案與既有路線重要站點及行駛路線重疊比例高，顯有影響既有路線營運之虞，尚未符合前揭規定，且既有路線之運能尚屬充足，就業者之優劣評估也優於原告，原處分並非基於錯誤之事實或恣意濫用。又第三人就其經營路線的申請縮駛，係為減少無效率經營區間，並疏解埔里站往臺中方向之上車乘客，與系爭申請案之繞駛高鐵臺中站及高鐵臺中站之乘客數無關。本件南投客運並沒有營業車輛、設備均不能適應大眾運輸要求之情形，被告基於維護市場之合理競爭秩序，於構成要件之判斷後，所為決定是羈束處分，無裁量空間。系爭申請案，申請目的係為吸收載運高鐵臺中站往埔里乘客，而申請變更之路線，與南投客運6670D路線具高度營運競爭且高度重疊，在維持市場良性競爭前提下，應給予既有核定路線業者一定程度保障，原處分否准原告申請，適法有據。至原告所稱申請變更之路線與南投客運經營之路線，重疊路段多為國道高速公路或快速道路，並非實情。原告應優先考量自己既有路線的改善，而不是一味擴充營運版圖，既影響自己既有路線之營運，也可能無法提供充足運能，將影響大眾運輸權益及整體市場之穩定等語資為抗辯，為此求為判決駁回原告之訴。

四、本院查：

㈠、按事業所提供的服務，便利大眾生活，為大眾日常生活所需者之事業，為公用事業，由於其提供的服務與大眾生活息息相關，其營運向為國家監督之對象。更由於係在滿足大眾生活，必須大量提供服務，須做整體規劃而達一定之經濟規模，始能合理有效經營，提供週全良好之服務，故經營者必須為此鉅額投資，而此投資之回收報酬，如未有確切之保障，勢將影響投資意願。另方面，也因已有此投資提供服務而能滿足大眾生活需要，不需且不宜再由第三人插足經營，使供給多於需要。基此諸多因素，法律常對公用事業的經營者，授與一定地區的獨占專營權，使經營者在特定地區內可以做整體之規劃與經營，除經主管機關核准，自不容他人介入該地區之經營。

㈡、次以，公路法第1條規定：「為加強公路規劃、修建、養護，健全公路營運制度，發展公路運輸事業，以增進公共福利與交通安全，特制定本法。」第34條第1項第1款、第2項規定：「（第1項）公路汽車運輸，分自用與營業兩種。自用汽車，得通行全國道路，營業汽車應依下列規定，分類營運：□公路汽車客運業：在核定路線內，以公共汽車運輸旅客為營業者。……(第2項)前項汽車運輸業營運路線或區域，公路主管機關得視實際需要酌予變更。」第41條第1項規定：「公路之同一路線，以由公路汽車客運業一家經營為原則。但其營業車輛、設備均不能適應大眾運輸需要，或其他公路汽車客運業之車輛必須通行其中部分路段始能連貫其兩端之營運路線時，公路主管機關得核准二家以上公路汽車客運業經營之。」第79條第5項規定：「汽車及電車運輸業申請資格條件、立案程序、營運監督、業務範圍、營運路線許可年限及營運應遵行事項與對汽車及電車運輸業之限制、禁止事項及其違反之罰鍰、吊扣、吊銷車輛牌照或廢止汽車運輸業營業執照之要件等事項之規則，由交通部定之。」依此第79條第5項規定授權訂定之運管規則第35條，規範內容與公路法第41條第1項相同，該規則第36條第1款並規定：

「公路汽車客運業行駛路線及期限，依下列規定：□公路汽車客運業申請營運之路線，由中央公路主管機關核定，如有實際需要得酌情予以變更。……」公路營運路線之規劃，涉及各汽車客運營運業者之路線經營權之市場競爭，也必須考量大眾運輸需求及交通安全考量，是前揭所稱公路之同一路線，係以起迄點或沿途重要停靠站點，並以行經路線判斷。如業者擬申請調整後的營運路線，與既有路線站點及路線重疊性過高，影響既有業者路線經營權益時，即屬同一路線。

㈢、查原告經許可經營的系爭6268F路線係「臺中干城-臺中車站-中投公路-國道6號-埔里(地理中心碑)」，本件就部分班次申請繞駛之路線為「臺中干城-建國路-建國北路-高鐵臺中站-中彰-環河路-中投公路-國道6號-埔里」。而南投客運6670D之路線為「臺中干城-建國路-建國北路-高鐵臺中站-中彰-國道3號-國道6號-埔里-日月潭」，比較二者，在建國臺中路口經高鐵臺中站至台74線成功交流道，重疊11.5公里；自中投大里交流道到埔里站，重疊41.9公里，重疊里程計53.4公里。另南投客運6670D路線，埔里是核定的行經站位，於扣除「埔里-日月潭」路段後，系爭6268F路線之部分班次繞駛申請案，與南投客運6670D路線，僅高鐵臺中站往國道6號路線相異，其餘路線幾乎完全重疊等情，有原告108年11月15日函、汽車客運業申請經營路線圖說表、重疊路線圖示、路線重疊說明等附於本院卷第27、43、258頁、訴願決定卷第80頁可稽，堪認為真，則依上開規定及說明，被告據以審認二者屬公路法第41條第1項及運管規則第35條所稱之同一路線，核無違誤。又以南投客運6670路線配置甲類大客車營運，每車至少可乘載40人次，該6670路線自108年10月至109年3月期間之載客人數及行駛班次數，計算平均每班次之載客人數為26.1人次，縱109年1-3月存在疫情因素，以原告108年11月申請時，該6670路線於108年5-10月平均每班次載客人數，亦僅為20.49人次乙節，此有依票證公司刷卡機資料紀錄統計之6670運量統計數據表附於訴願決定卷第81

頁為憑，亦足堪信，則被告執以審認南投客運6670路線之營運車輛及設備，尚能適應大眾運輸需要，並衡酌原經核准之系爭6268F路線並無必須變更路線始能連貫兩端營運路線之情形，以原處分駁回原告之申請，自屬有據。

㈣、又營運路線之許可程序，必須對該路線及週邊環境進行公正且專業之調查及評估，始符合正當程序。公路主管機關就此設置審議會以辦理相關審議及評估作業，但如果並非新營運路線許可，而僅係原營運路線因實際需要申請路線調整，即可無庸再踐行審議程序，而逕由公路主管機關核定（參最高行政法院103年度判字第636號判決意旨）。本件原告就系爭6268F路線申請部分班次繞駛高鐵臺中站，本質是部分班次的路線調整，並非新營運路線許可，依前揭意旨，無庸踐行審議程序，原告以此指摘原處分違法，即無可採。

㈤、綜上，原告所訴各節，均無可採。被告就原告系爭6268F路線部分班次繞駛申請案，為否准決定，認事用法並無違誤，訴願決定遞予維持，亦無不合，原告訴請判決如聲明所示，為無理由，應予駁回。

五、本案事證已明確，兩造其餘攻擊及防禦方法，均與本件判決結果不生影響，爰不一一論駁。至原告聲請向被告所屬臺中區監理調取南投客運6670D路線107-109年度在高鐵臺中站之平均每班次載客人數，星期一至星期日之各日平均載客人數及1日內各時段平均載客人數，以了解該6670D路線為何要縮駛以增加載運趟數等節，或業經被告提出平均每班次載客人數附於本院卷第260頁可參，或核無調查之必要，併此說明。

六、結論，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　16　　日

臺北高等行政法院第五庭

審判長法　官　蘇嫊娟

法　官　魏式瑜

法　官　劉正偉

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件
㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2.稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3.專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1.上訴人之配偶、四親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2.稅務行政事件，具備會計師資格者。 3.專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4.上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合㈠、㈡之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴	

人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　12　　月　　16　　日

書記官　黃明和